



La Unión Europea y su lucha contra el terrorismo

Félix Arteaga Martín *

Tema: Al igual que ocurriera tras el 11-S, la tragedia del 11-M ha empujado la lucha contra el terrorismo hacia los lugares prioritarios de la agenda política de la UE.

Resumen: Tras los trágicos atentados terroristas del 11-M en Madrid, la Presidencia irlandesa del Consejo de la UE acaba de convocar una reunión extraordinaria de ministros de Justicia e Interior para el próximo viernes 19 de marzo a fin de preparar un paquete de medidas que apruebe el próximo Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo. La convocatoria repite el procedimiento seguido tras los atentados del 11-S y espera adoptar unas medidas que inspiren confianza a los ciudadanos europeos en un momento de inseguridad como el actual y que proporcionen una mayor visibilidad a la contribución europea a la lucha contra el terrorismo. Este análisis pretende contrastar el impacto de las medidas propuestas en respuesta al 11-M con el resultado de las medidas adoptadas para hacer frente al 11-S.

Análisis: El balance contrterrorista de la UE a fecha de hoy

La primera precaución a adoptar por quienes se acercan a la lucha europea contra el terrorismo desde una perspectiva española es evitar pensar que el resto de los ciudadanos europeos comparte su percepción del problema terrorista. La percepción no puede ser la misma en la medida que la mayor parte de los Estados miembros de la UE y sus ciudadanos se han mantenido al margen de sus efectos y que, salvo en los momentos de solidaridad y conmoción colectiva del 11-S y del 11-M, han considerado el terrorismo fundamentalmente como un problema de otros. A pesar de que los europeos fueron pioneros en percibir las acciones terroristas de mediados de los años sesenta y setenta como una amenaza colectiva, la lucha antiterrorista se desarrolló sin ánimo de crear estructuras supranacionales en el Club de Berna en 1968 o el Grupo TREVI en 1975. Posteriormente, y desde su entrada en el Tratado de la Unión Europea de 1992, la colaboración se institucionalizó pero las diferencias intraeuropeas a propósito de su tipificación jurídica, la extradición o el reconocimiento de sentencias postergaron el desarrollo multilateral previsto en los Consejos y el progreso se desvió a la vía bilateral, que utilizaron los países más sensibilizados como España, Italia, el Reino Unido, Francia y Bélgica.

La movilización tras los atentados del 11-S transformó ese estado de cosas y los consejos ministeriales fueron aprobando un conjunto de medidas que se recogieron en las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario (21/9/2001). Posteriormente, los ministros de Justicia e Interior detallaron en Gante (19/10/2001) un Plan de Acción de la UE en la lucha contra el terrorismo (doc. 12800/01) que reforzó la cooperación policial, judicial, fiscal y diplomática, amplió la cooperación a la seguridad aérea y la protección civil y fomentó el intercambio de información. A partir de entonces, la UE ha ido ampliando y profundizando su entramado institucional, sus medidas legislativas, la

* Investigador sobre seguridad interior europea en el Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior (IUI SI) de la UNED

cooperación policial y judicial y las relaciones exteriores con terceros a propósito del terrorismo.

Los ministros de Justicia e Interior disponen de un Grupo de Trabajo sobre Terrorismo que les asesora en la evaluación de la amenaza terrorista, actualiza su lista de organizaciones terroristas y propone medidas de coordinación. Además, un Comité sobre Terrorismo se encarga de coordinar las relaciones con terceros dentro del marco de la política exterior y de seguridad común. Para la supervisión e impulso de la cooperación antiterrorista, los Jefes de Policía de la UE se reúnen regularmente con los responsables contraterroristas de los Estados miembros. A la hora de prevenir la realización de atentados se intenta poner en marcha, a propuesta española y de otros actores desde 2001, unos equipos multinacionales *ad hoc*, mientras que para investigar los delitos realizados se dispone de otros equipos de investigación formados con policías, jueces y fiscales de varios países al amparo del Consejo de Asistencia Mutua Judicial en materia penal para llevar a cabo sus investigaciones en varios Estados. La Oficina Europea de Policía, Europol, ha ido asumiendo nuevas funciones contra el terrorismo, apoyando a los Estados miembros –si lo desean– y también ha creado una unidad especializada en recoger y analizar anualmente la situación y tendencias de la actividad terrorista en la UE. Además de la evaluación exterior de la amenaza, la UE dispone de un mecanismo de evaluación interna de los sistemas legales y policiales de sus miembros para evaluar el cumplimiento de los planes de acción mencionados cuyos objetivos y planes de trabajo se revisan periódicamente.

La UE dispone de un conjunto de medidas legislativas que facilitan la detención y entrega de terroristas (la “euroorden”), la aproximación conceptual a la definición, tipificación y penalización para combatir los delitos de terrorismo, el decomiso de bienes o evidencias terroristas (más de 100 millones de euros desde 1999). Estas medidas permiten progresar hacia un marco legislativo común pero no pueden ocultar las dificultades que encierra el proceso de negociación, armonización y cumplimiento en un marco tan complejo. De ahí la necesidad de trasladar el impacto y relevancia de las medidas más al momento de su entrada en vigor y ejecución que al de su adopción. Las decisiones políticas tienen un mensaje tranquilizador que puede cuestionarse si se generan falsas expectativas.

La lucha contra el terrorismo se desdobra en una dimensión interna de fronteras para dentro de la UE, contraterrorista, y otra de fronteras para fuera, antiterrorista, en la que la UE comienza a estrenarse como un actor global. En el primer caso, los progresos mencionados se complementan con las posibilidades que ofrece el control de las fronteras exteriores a partir del acervo Schengen. La desaparición de las fronteras interiores ha generado la necesidad de reforzar el control de los flujos de personas y mercancías sobre las fronteras exteriores de la UE: una responsabilidad que reside en manos nacionales pero que cada vez demanda más apoyo y coordinación supranacional, y una necesidad a la que obedece la propuesta de la Comisión de establecer una agencia europea de coordinación. En el segundo caso, la cooperación y el diálogo político con terceros países u organizaciones regionales ha potenciado la proyección internacional de la seguridad interior de la UE. La colaboración con terceros se materializa mediante la inclusión de cláusulas antiterroristas normalizadas en los acuerdos bilaterales, la oferta de asistencia técnica a los países afectados por el terrorismo o a los nuevos miembros que se incorporan a la UE, las declaraciones conjuntas, los acuerdos para el intercambio de datos y la asistencia judicial o la extradición con terceros. La cooperación diplomática también se orienta a profundizar y ampliar la lucha internacional contra la financiación de los grupos terroristas o a las convenciones internacionales que tratan de crear un marco universal de cooperación.

Como no podía ser menos, la UE ha entrado en las tareas de protección civil para ayudar a sus Estados miembros a prevenir o paliar las consecuencias de los atentados o los riesgos de armas de destrucción masiva. La irrupción de los grandes atentados en la seguridad europea rebasa la capacidad de los Estados, especialmente de los menos desarrollados, por lo que la UE comienza a evaluar las necesidades y procedimientos necesarios para alertar, prevenir y limitar las consecuencias de atentados terroristas con medios químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.

Las medidas posibles... y las necesarias

La Presidencia irlandesa de la UE ha anunciado algunas medidas de las que se discutirán en los próximos consejos de Justicia e Interior y de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores y, naturalmente, el Consejo Europeo que tendrán lugar los días 19, 22 y 25-26, respectivamente. Una primera propuesta es la de revisar el plan de acción para adaptarlo a las nuevas circunstancias creadas tras el 11-M. Esta revisión ya se produce periódicamente, pero no está de más revisarla a fondo aprovechando la ocasión para transmitir a los ciudadanos la movilización de los responsables de seguridad en la evaluación de la situación actual y en la elaboración de una estrategia de respuesta común. La existencia de un plan tranquiliza a los ciudadanos y orienta las actuaciones de los responsables de la lucha contra el terrorismo, pero conviene resaltar que tan importante como su aprobación es la voluntad posterior de cumplimiento.

Como cualquier ciudadano puede comprobar, en el cumplimiento de las medidas acordadas tras el 11-S persiste un desfase temporal y material importante entre la aprobación de las medidas y su entrada en vigor. Así, sorprende constatar que la "euroorden" sigue todavía pendiente de adopción por cinco de los quince países que la aprobaron y que cuando todavía no se han salvado las revisiones constitucionales necesarias empiezan a surgir ya problemas jurídicos respecto a su aplicación. Las medidas antiterroristas precisan entrar en vigor cuanto antes, y a la vez, para ser eficaces, porque si no se arrastran de un plan de acción a otro sin cumplirse, tal y como ocurre con el método *abierto* seguido por la Comisión para hacer progresar los objetivos del Plan de Acción de Viena mediante líneas de acción plurianuales que se cumplen o no a voluntad, porque no son vinculantes. El balance de los acuerdos alcanzados bajo el impacto del 11-S muestra cómo las medidas acordadas bajo las presidencias belga y española del Consejo Europeo se fueron poco a poco estancando por la progresiva desmovilización del consenso. La adopción de medidas de respuesta a los retos terroristas tiene por sí misma efectos positivos a corto plazo pero conviene introducir mecanismos de supervisión que preserven, a medio y largo plazo, el impulso inicial, porque de lo contrario la voluntad decidida de los ministros implicados en la seguridad interior y la de los Estados afectados no basta para superar los problemas estructurales que presenta la cooperación entre culturas judiciales, policiales y de inteligencia tan distintas. Por lo tanto, hay que adoptar medidas pero también mecanismos que aseguren su seguimiento y ejecución.

Otra propuesta sugiere nombrar un coordinador de las iniciativas europeas contra el terrorismo al lado del Alto Representante para la PESC. La figura puede aliviar la carga de trabajo del Alto Representante, especialmente en vísperas de los aumentos de competencias derivados de la Convención, y ayudarle a preservar la necesaria coherencia y sinergia de todos los actores implicados. Sin embargo, conviene expresar algunas cautelas porque la experiencia europea demuestra que la creación de una nueva figura, incluso para coordinar un entramado tan complejo de actores y competencias como el que se ha descrito anteriormente, puede acabar creando más problemas de coordinación de los que pretende resolver. La construcción del denominado Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia para 2004 ha generado una resistencia visceral a crear nuevas instituciones y cargos cuando todavía no funcionan con eficacia las anteriores. La designación de un nuevo cargo y órgano de coordinación puede

agravar el problema ya existente de coordinación si no suplen a los actuales, tal y como viene recomendando el Grupo de Trabajo Terrorismo creado por los ministros de Justicia e Interior precisamente para informarle de los problemas de coordinación. En segundo lugar, y como demuestran la designación de un responsable único en los Estados Unidos o en Francia tras el 11-S, la coordinación precisa el respaldo cercano y visible del poder y la Comisión carece tanto del poder necesario para imponer la coordinación entre servicios como de los conocimientos y recursos necesarios, tal y como reconoce el memorando 04/59 de la Comisión (12/3/2004).

Por otro lado, y como reclama Javier Solana, es necesario potenciar la cooperación e intercambio de información entre los actores y servicios de seguridad e inteligencia encargados de la lucha contra el terrorismo, pero hay que tener en cuenta que esa cooperación no es fácil por la propia naturaleza y tradición profesional de esos actores. Todos los Estados miembros, en mayor o menor medida, comparten con la UE las dificultades para coordinar sus propios servicios de información y de lucha contra el terrorismo, debatiéndose entre el dilema de centralizarlos –enfrentándose al problema de reducción de fuentes y contraste– o de especializarlos –enfrentándose entonces al problema de una mayor coordinación–. Los servicios no comparten información porque va contra su cultura de actuación y sólo una presión sostenida de sus responsables hacia la cooperación altera ese patrón autárquico de comportamiento. Por esa misma naturaleza, los actores prefieren intercambiar la información mediante mecanismos bilaterales e informales –tal y como parece que se están produciendo los intercambios tras los últimos atentados en Europa, incluido el del 11-M, basados en la reciprocidad más que en acudir a grandes foros multilaterales, porque los agentes no son partidarios de alimentar con su esfuerzo una gran base europea de datos de la que poco esperan. Esta pauta ha aconsejado descartar, por ahora, la propuesta austriaca de crear una Agencia Europea de Inteligencia. El previsible y necesario relanzamiento del intercambio de información no puede ignorar la existencia de estos factores de resistencia ni subestimar la posibilidad de superarlos mediante la decisión política. Tras el 11-S, los gobiernos occidentales impulsaron los intercambios bilaterales y multilaterales de información entre los servicios de lucha contra el terrorismo de uno y otro lado del Atlántico, pero esta declinó a medida que los desencuentros transatlánticos enfriaron la voluntad política. Por eso, no basta con apelar a una mayor colaboración entre las comunidades de inteligencia, sino que también debe exigirse un compromiso político visible a los Jefes de Estado y de Gobierno de los que dependen, ni esperar grandes resultados concretos a corto plazo porque la multiplicación de los contactos e intercambios tiene como objetivo en esta fase acelerar la necesaria socialización entre las comunidades nacionales de inteligencia de forma que se acostumbren e impliquen en el proceso de colaboración.

Otra iniciativa previsible es la de aprobar unas orientaciones que permitan un enfoque común de las actuaciones conjuntas contra el terrorismo. Tras el acierto de la Estrategia Europea de Seguridad en designar el terrorismo como uno de los riesgos de seguridad más relevantes para la UE, una percepción que se había ido desvaneciendo entre el 11-S y el 11-M, conviene presentar a los ciudadanos y Estados miembros de la UE un marco de referencia para conocer cual va a ser la contribución europea a su seguridad particular. En este sentido, la iniciativa piloto de la Comisión para ayudar a las víctimas o la activación anticipada de la cláusula de seguridad propuesta por la Convención reforzaría la identificación de la sociedad europea con sus políticas comunes. De ahí la importancia de “europeizar” algunos mecanismos de colaboración sistemática frente al terrorismo, como los niveles de alerta y los procedimientos de consulta para reforzar la visibilidad europea en la lucha contra el terrorismo. La “europeización” del riesgo y de las respuestas paliaría la percepción diferenciada de la amenaza terrorista y potenciaría la identidad colectiva de comunidad de riesgo.

En esta línea, no estaría de más introducir algunas medidas complementarias que parecen oportunas a la luz de las experiencias de otros países y de la gravedad de los riesgos. Por ejemplo, se debe acentuar la severidad de las medidas de seguridad en los transportes colectivos. El debate transatlántico a propósito de las medidas de seguridad en vuelo, el intercambio de datos de viajeros, el control de equipajes o la presencia armada deben estandarizarse dentro y fuera de la UE. Pueden ser algunas de las anteriores u otras distintas, en más o menos rutas o en unas situaciones de alerta específica u otras, pero hay que enviar a los ciudadanos que viajan el mensaje de que la UE se toma en serio la seguridad para que lo pasen de boca en boca. Los ciudadanos europeos han sido hasta el momento bastante críticos con las medidas de seguridad extremas que incomodan sus desplazamientos, pero a la vista de los atentados sobre medios de transporte es probable que acepten –o demanden– un incremento de las medidas que ahora critican.

Por último, aunque no menos importante, el resultado final de todas las medidas que se adopten en las próximas semanas dependerá de que se las avale o no con los recursos presupuestarios y humanos adecuados. La experiencia del 11-S indica un desfase entre la grandilocuencia retórica y la estrechez presupuestaria. Todos somos conscientes de los problemas europeos de financiación, pero a la luz de las movilizaciones sociales convocadas tras el 11-M y del impacto económico y político creado por la situación de riesgo terrorista, convendría replantearse si el gasto europeo en seguridad interior no es más importante que otras políticas presupuestadas. El valor añadido de las políticas de la UE depende de la disponibilidad de los recursos presupuestarios disponibles, por lo que habría que implicar a los ministros del Ecofin en el proceso de decisiones y fijar de cuántos euros se dispone para avalar las medidas que se adopten. También se precisan fondos para hacer frente al retraso tecnológico. Los comisarios europeos Philippe Busquin y Erkki Liikanen acaban de presentar al presidente Prodi un informe de un grupo de notables, entre los que figura Javier Solana, para que se incluya en la perspectiva financiera 2007-2013 un plan de “Investigación para una Europa Segura” que precisaría un billón anual de euros para alcanzar una mínima autonomía tecnológica. Medidas sí, pero medios también.

Conclusiones: Al igual que ocurriera tras el 11-S, la tragedia del 11-M ha empujado la lucha contra el terrorismo hacia los lugares prioritarios de la agenda política de la UE. Los consejos europeos de los próximos días van a determinar qué medidas son necesarias para hacer frente a la escalada del riesgo terrorista. Las medidas propuestas parecen dirigidas en la buena dirección pero en función de la experiencia descrita, nos quedaríamos más tranquilos si las medidas adoptadas vinieran acompañadas de mecanismos de supervisión y control que aseguraran razonablemente su ejecución y de un esfuerzo presupuestario a la altura de la voluntad política que se manifestará, sin duda alguna, en los próximos consejos de este mes de marzo.

Félix Arteaga

Investigador sobre seguridad interior europea en el Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior (IUISI) de la UNED